



**Recurso 411/2019**

**Resolución nº 628/2019**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE  
RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 6 de junio de 2019.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. F. J. G. T. en representación de ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS, SL (en adelante ATENDE) contra el acuerdo de exclusión del procedimiento de contratación del “servicio de limpieza para el complejo hospitalario FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61”, tramitado por ésta; Expediente LITC/99/115/2018/0118; el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** El procedimiento de adjudicación fue objeto de anuncio en Diario Oficial de la Unión Europea el día 8 de febrero de 2019. También fue publicado el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 12 de febrero de 2019

**Segundo.** El procedimiento para la celebración del contrato se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en la parte que no resulte contraria a esta norma será aplicable el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, de desarrollo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP); y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y las demás normas de derecho administrativo, supletoriamente, el derecho común.

**Tercero.** El Pliego de Condiciones Administrativas Particulares que rigen la licitación en relación con la solvencia técnica o profesional prevé:

*“Se acreditará mediante la exigencia de los siguientes parámetros:*

- *Criterios de solvencia: Acreditar que se han prestado servicios de igual o similar naturaleza a los que constituyen el objeto del contrato en el periodo de 1 de enero del 2016 al 31 de diciembre del 2018, señalando: - El total de facturación del citado periodo*



*debe ser igual o superior al valor estimado del correspondiente lote. - El importe anual acumulado en el año de mayor ejecución dentro del período de 3 años referido, deberá ser igual o superior a 0,7 veces el valor estimado del correspondiente lote, impuesto/s indirecto/s no incluido/s. Forma de acreditación: Declaración responsable, con firma de la empresa, conforme al modelo "Declaración responsable en materia de solvencia técnica o profesional", que se acompaña en el pliego de cláusulas administrativas de la presente licitación.*

- *Criterios de solvencia: Los ofertantes deberán tener implantado un sistema de Gestión de Calidad conforme a la Norma UNE EN ISO-9001 o equivalente. Dicho Certificado deberá tener alcance que expresamente haga referencia a la actividad objeto de la licitación y estar en vigor en la fecha de presentación de oferta, durante toda la duración del contrato y su posible prórroga. Forma de acreditación: Declaración responsable, con firma de la empresa, conforme al modelo "Declaración responsable en materia de solvencia técnica o profesional", que se acompaña en el pliego de cláusulas administrativas de la presente licitación, así como copia de los certificados solicitados o equivalentes*

- *Criterios de solvencia: Los ofertantes deberán tener implantado un sistema de Gestión Medioambiental conforme a la Norma UNE EN ISO-14001 o equivalente. Dicho Certificado deberá tener alcance que expresamente haga referencia a la actividad objeto de la licitación y estar en vigor en la fecha de presentación de oferta, durante toda la duración del contrato y su posible prórroga. Forma de acreditación: Declaración responsable, con firma de la empresa, conforme al modelo "Declaración responsable en materia de solvencia técnica o profesional", que se acompaña en el pliego de cláusulas administrativas de la presente licitación, así como copia de los certificados solicitados o equivalentes"*

**Cuarto.** La Mesa de Contratación, tras el examen y calificación de la documentación administrativa presentada por la recurrente, observó defectos y concedió trámite de subsanación, en lo que aquí interesa respecto del defecto consistente en haber presentado los certificados acreditativos de tener instalado un sistema de gestión de la calidad y otro de gestión medioambiental conformes con determinados sistemas de normas expedidos a nombre de otra empresa, CLECE, S. A.



Para subsanar dichos defectos se requirió a la recurrente para que presentara “**copia del certificado correcto (ISE 9001 e ISE 14001) o bien justificar que ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS, S.L., pertenece al GRUPO CLECE, S.A.**”

El día 25 de marzo de 2019, previo requerimiento de subsanación de la documentación de la empresa ATENDE, acuerda la exclusión del recurrente considerando que “*el certificado de cumplimiento de las Normas UNE EN ISO -9001 y UNE EN ISO 14001 que presentan pertenecen a otra entidad distinta del licitador, no cumpliendo, por tanto, con el requisito de solvencia técnica y profesional relativo a los certificados encargados del control de calidad y medioambiente*”

**Quinto.** El Tribunal ha dado traslado para alegaciones a los interesados el día 15 de abril de 2019, sin que se hayan recibido.

**Sexto.** Mediante resolución de 29 de abril de 2019 se ha acordado conceder la suspensión provisional del acuerdo impugnado producida al amparo del artículo 49 y 56 LCSP; suspensión que se levantará en la resolución del presente recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** La competencia para el conocimiento y resolución del recurso administrativo especial en materia de contratación es de este Tribunal, circunscrita al ámbito de los poderes adjudicadores del sector público Estatal, de conformidad con el artículo 45.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), siendo la entidad contratante una entidad colaboradora de la Seguridad Social; poder adjudicador, conforme al artículo 3.1.b) de la LCSP.

**Segundo.** El acuerdo impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación, por ser un acto de exclusión de un procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera cien mil euros, de conformidad con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

**Tercero.** De conformidad con el artículo 48 de la LCSP la entidad recurrente, ATENDE tiene legitimación para interponer el recurso contra en acuerdo de exclusión.

**Cuarto.** El recurso fue interpuesto el 5 de abril de 2019 en el Registro del Ministerio de Hacienda. En el expediente consta un documento de 22 de marzo de 2019 que adjunta



también la recurrente, denominado comunicación de la exclusión, sin embargo, no se acredita ni la certeza de la fecha ni la propia fecha de notificado este acuerdo, por lo que debe entenderse cumplido el requisito de tiempo para la interposición del recurso, exigido en el artículo 50.1.c) de la LCSP.

**Quinto.** El motivo del recuso encuentra su fundamento en la infracción del artículo 75 de la LCSP, que regula la integración de la solvencia con medios externos, toda vez que ATENDE aportó en el Sobre A un acuerdo con la sociedad CLECE, SA, por el cual ésta se comprometía a poner a disposición de aquélla los medios y solvencia necesaria durante la ejecución del contrato, presentando a estos efectos los certificados ISO 9001 y ISO 14001 de CELCE, SA, tal y como eran exigidos por el PCAP.

El artículo 75 de la LCSP dispone, en relación con la integración de la solvencia por medio de terceros señalando que:

*“1. Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar.*

*En las mismas condiciones, los empresarios que concurran agrupados en las uniones temporales a que se refiere el artículo 69, podrán recurrir a las capacidades de entidades ajenas a la unión temporal.*

*No obstante, con respecto a los criterios relativos a los títulos de estudios y profesionales que se indican en el artículo 90.1.e), o a la experiencia profesional pertinente, las empresas únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades.*

*2. Cuando una empresa desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios mediante la presentación a tal efecto del compromiso por escrito de dichas entidades.*

*El compromiso a que se refiere el párrafo anterior se presentará por el licitador que hubiera presentado la mejor oferta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145,*



*previo requerimiento cumplimentado de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 150, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 140.*

*3. Cuando una empresa recurra a las capacidades de otras entidades en lo que respecta a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera, el poder adjudicador podrá exigir formas de responsabilidad conjunta entre aquella entidad y las otras en la ejecución del contrato, incluso con carácter solidario.*

*4. En el caso de los contratos de obras, los contratos de servicios, o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiere.”*

Sobre la integración de la solvencia de una empresa licitadora mediante el empleo de las capacidades, solvencias y medios externos a ella, nos hemos pronunciado de forma extensa en nuestra Resolución nº 1090 (Rec. nº 810) de 17 de noviembre de 2017, de la siguiente forma:

**“Sexto. Doctrina de este Tribunal en relación con los errores u omisiones en las ofertas. Aplicación al caso.**

*Este Tribunal, así como otros también competentes en materia de contratación pública, ha ido elaborando una ya sólida doctrina en el sentido de que el principio antiformalista que ha de presidir el procedimiento de licitación pública exige que el órgano de contratación, antes de decidir la exclusión de un licitador, solicite aclaraciones al mismo sobre su oferta, pero sólo en aquellos casos en que, a la vista de la presentada, los defectos que se hayan observado sean exclusivamente de carácter formal o meros errores de cuenta, que puedan ser aclarados sin necesidad de ampliar ni modificar la oferta inicialmente presentada (resolución nº876/2014).*

*También se ha señalado que cuando el defecto consiste únicamente en que la oferta se ha formulado en un modelo distinto del señalado en los pliegos, pero es posible conocer*



*la voluntad del licitador respecto de todos y cada uno de los extremos de la oferta, no es necesaria la aclaración, debiendo admitirse al licitador (resolución 1145/2015).*

*Por el contrario, cuando el defecto resulta de imposible subsanación, por constituir una completa omisión de la oferta o haberse excedido del presupuesto de licitación, debe procederse a la exclusión del licitador (resolución 744/2015).*

*No obstante, tal y como señala el órgano de contratación, nos encontramos en este caso ante un procedimiento negociado, en el que, por definición, las ofertas iniciales presentadas por las empresas no resultan inmutables, motivo por el cual resulta admisible efectuar un trámite de subsanación en este caso, sin que quepa considerar en este supuesto vulnerado el principio de transparencia e igualdad de trato, toda vez que las ofertas que se han tenido en cuenta han sido únicamente las finales, habiendo dado la oportunidad a todos los licitadores de mejorar las mismas.*

*En nuestro caso, además, el texto del Anexo I del PCAP, que establece el presupuesto del contrato, induce a error, ya que señala, por un lado, el presupuesto sin IVA y, por otro, al lado, el presupuesto con IVA. Además, esa inducción al error se ha producido efectivamente, no solo en la adjudicataria sino también en la tercera empresa licitadora, EULEN, errores de signo contrario cada uno. Así, la oferta de la adjudicataria se hizo sobre el presupuesto sin IVA, de ahí que no mencionase el Impuesto ni superase el citado presupuesto sin IVA, por lo que hubo de pedírsele aclaraciones; pero la de EULEN se hizo sobre la base del presupuesto bruto con IVA, que consideró no incluido, y añadió el IVA, por lo que su oferta excedió el presupuesto máximo de licitación, y fue excluida.*

***Séptimo. Integración de condiciones de solvencia económica y financiera y técnica o profesional con medios externos.***

*Por lo que se refiere a la integración de las condiciones de solvencia económica y financiera y técnica o profesional con medios externos, debe recordarse inicialmente lo dispuesto en el artículo 63 TRLCSP:*

*“Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre*



*que demuestre que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos medios”.*

*Como puede observarse, el citado precepto permite que la solvencia sea acreditada por cualquier medio, pudiendo a estos efectos utilizar la otorgada por otras entidades, con independencia del vínculo que se tenga, siempre y cuando se acredite la disposición efectiva de tales medios. En relación con esta cuestión, la doctrina reiterada de este Tribunal puede resumirse en los siguientes puntos:*

*a) La posibilidad de integrar la solvencia con medios externos es válida, tanto para la solvencia técnica o profesional, como en relación con la solvencia económica y financiera. A este respecto, este Tribunal ha señalado, en su Resolución 11/2012, que, a la vista del tenor literal del artículo 47.2 de la Directiva 2004/18/CE, parece que la interpretación que ha de darse al artículo 52 de la LCSP (art. 63 TRLCSP) es que el mismo permite la acreditación de la solvencia económica y financiera de la licitadora mediante medios externos, debiendo interpretarse la ausencia de referencia en el artículo 64 de la LCSP (art. 75 TRLCSP) en el sentido de que no existe limitación a la forma en que aquella acreditación podrá llevarse a cabo (Resolución nº4/2015).*

*b) La cuestión relativa al recurso por un licitador a las capacidades de otras entidades venía regulado en la Directiva 2004/18, artículo 47.2 para la capacidad económica y financiera, y en el artículo 48.3 para la capacidad técnica y profesional.*

*Por su parte, la actual Directiva 2014/24 regula esa materia en su artículo 63. Este último precepto, en lo que aquí interesa dice:*

*“Con respecto a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera establecidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 58, apartado 3, y a los criterios relativos a la capacidad técnica y profesional establecidos de conformidad con el artículo 58, apartado 4, un operador económico podrá, cuando proceda y en relación con un contrato determinado, recurrir a las capacidades de otras entidades, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas. No obstante, con respecto a los criterios relativos a los títulos de estudios y profesionales que se indican en el anexo XII, parte II, letra f), o a la experiencia profesional pertinente, los operadores económicos únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades. Cuando*



*un operador económico desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios, por ejemplo, mediante la presentación del compromiso de dichas entidades a tal efecto. El poder adjudicador comprobará, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 60 y 61, si las entidades a cuya capacidad tiene intención de recurrir el operador económico cumplen los criterios de selección pertinentes y si existen motivos de exclusión con arreglo al artículo 57. El poder adjudicador exigirá al operador económico que sustituya a una entidad si esta no cumple alguno de los criterios de selección pertinentes o si se le aplica algún motivo de exclusión obligatoria. El poder adjudicador podrá exigir o el Estado miembro podrá exigir a este que requiera al operador económico que sustituya a una entidad que haya incurrido en algún motivo de exclusión no obligatoria...”*

*De ese texto este Tribunal no deduce restricción alguna, sin perjuicio de que, lo que no ocurre en nuestro caso, en ciertos casos cabe que el órgano de contratación establezca ciertas restricciones en los Pliegos. Por el contrario, sí apreciamos que la norma faculta a que el Poder adjudicador, antes de la adjudicación, compruebe las capacidades de dichas entidades a las que acude el licitador, al que puede exigir que sustituya a alguna de dichas entidades, y que distingue entre el deseo presente del licitador de acudir a las capacidades de terceros y su obligación futura anterior a la adjudicación de demostrar que dispondrá efectivamente de los medios de tales entidades necesarios para la ejecución del contrato.*

*c) Ese precepto y, en especial, sus precedentes en la Directiva 2004/18 han sido interpretados por el TJUE en su sentencia en el asunto C-324/14, de 7 de abril de 2016, que, a su vez, cita su jurisprudencia al respecto, en concreto, la contenida en su Sentencia de 10 de octubre de 2013, asunto C-84/12. De ellas resulta que:*

*33. Según jurisprudencia reiterada, los artículos 47, apartado 2, y 48, apartado 3, de la Directiva 2004/18 reconocen a los operadores económicos el derecho, para un contrato determinado, a basarse en las capacidades de otras entidades, independientemente de la naturaleza de los vínculos que tengan con ellas, siempre que demuestren ante la entidad adjudicadora que el candidato o el licitador dispondrá efectivamente de los medios de esas entidades necesarios para ejecutar dicho contrato (véase, en este sentido, la*



*sentencia de 10 de octubre de 2013, Swm Costruzioni 2 y Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, apartados 29 y 33).*

*34. Dicha interpretación es conforme con el objetivo de abrir los contratos públicos a la mayor competencia posible que persiguen las directivas en la materia en beneficio no sólo de los operadores económicos, sino también de las entidades adjudicadoras. Además, igualmente puede facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los contratos públicos, lo que persigue también la Directiva 2004/18, como señala su considerando 32 (sentencia de 10 de octubre de 2013, Swm Costruzioni 2 y Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, apartado 34 y jurisprudencia citada).*

*35. De las consideraciones anteriores resulta que, dada la importancia que reviste en el marco de la normativa de la Unión en materia de contratación pública, el derecho consagrado en los artículos 47, apartado 2, y 48, apartado 3, de la citada Directiva constituye una regla general que los poderes adjudicadores deben tener en cuenta cuando ejercen sus competencias de verificación de la aptitud del licitador para ejecutar un determinado contrato.*

*36. En este contexto, la circunstancia de que, con arreglo al artículo 48, apartado 3, de la Directiva 2004/18, un operador económico pueda basarse en las capacidades de otras entidades «en su caso», no puede interpretarse, como parece sugerir en particular el órgano jurisdiccional remitente, en el sentido de que ese operador sólo puede recurrir con carácter excepcional a las capacidades de entidades terceras.*

*37. Siendo ello así, es necesario precisar, en primer lugar, que, si bien es libre para establecer vínculos con las entidades cuyas capacidades invoca y para elegir la naturaleza jurídica de esos vínculos, el licitador debe aportar, no obstante, la prueba de que efectivamente dispone de los medios de tales entidades que no son de su propiedad y que son necesarios para la ejecución de un determinado contrato (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 1999, Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, apartado 29 y jurisprudencia citada)”.  
- Más adelante concluye lo siguiente:*

*“49. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones primera a tercera, quinta y sexta que los artículos 47, apartado 2, y 48,*



*apartado 3, de la Directiva 2004/18, en relación con el artículo 44, apartado 2, de esta Directiva, deben interpretarse en el sentido de que:*

*– reconocen el derecho de todo operador económico a basarse, en relación con un determinado contrato, en las capacidades de otras entidades, independientemente de la naturaleza de los vínculos que tenga con ellas, siempre que se demuestre al poder adjudicador que el candidato o el licitador dispondrá efectivamente de los medios de tales entidades necesarios para la ejecución de dicho contrato;*

*– no se excluye que el ejercicio del citado derecho pueda ser limitado, en circunstancias particulares, habida cuenta del objeto del contrato de que se trate y de la finalidad perseguida por éste. Así sucede en particular cuando las capacidades de que dispone una entidad tercera, necesarias para la ejecución del contrato, no pueden ser transmitidas al candidato o al licitador, de modo que éste sólo puede basarse en tales capacidades si dicha entidad tercera participa directa y personalmente en la ejecución del citado contrato”.*

*-Finalmente, afirma que:*

*“52. A tal fin, si bien el licitador debe probar que dispone efectivamente de los medios de éstas, que no le pertenecen en sentido propio y que son necesarios para la ejecución de un determinado contrato, sin embargo es libre de escoger, por un lado, qué tipo de relación jurídica va a establecer con las otras entidades cuya capacidad invoca a efectos de la ejecución de ese contrato y, por otro, qué medio de prueba va a aportar para demostrar la existencia de esos vínculos (sentencia de 14 de enero de 2016, Ostas celtnieks, C-234/14, EU:C:2016:6, apartado 28).*

*53. Así pues, el poder adjudicador no puede, en principio, imponer condiciones expresas que puedan obstaculizar el ejercicio del derecho de cualquier operador económico a basarse en las capacidades de otras entidades, en particular, señalando por adelantado las modalidades concretas conforme a las cuales pueden ser invocadas las capacidades de esas otras entidades. Esta apreciación es tanto más pertinente cuanto que, en la práctica, como señala acertadamente la Comisión Europea, parece difícil, incluso imposible, que el operador económico pueda prever, a priori, todos los escenarios de utilización de las capacidades de otras entidades que pueden producirse”.*



d). El criterio indicado ha sido aplicado por la Audiencia Nacional en su Sentencia 4164/2012, de 10 de octubre de 2012, recaída en el recurso nº 32/2010.

e). Aquel criterio también ha sido aplicado por este TACRC en su Resolución 1157/2015 (Rec. Nº 1198/205,), de 18 de diciembre de 2015, para lo que se basó en esencia en las conclusiones del Abogado General en el citado Asunto C-324/14. En dicha Resolución se dijo lo siguiente:

*“Ahora bien, se dan diversas circunstancias que deben llevarnos a una solución distinta en nuestro caso:*

*Por una parte, la Resolución de 2013 antes reseñada fue revocada judicialmente, si bien ello no resulta concluyente, pues no existe Jurisprudencia en sentido propio. Por otra parte, desde su dictado se ha planteado un asunto muy similar ante el TJUE, aún no fallado (ASUNTO C-324/14), pero en cuyas conclusiones el Abogado General interpreta que el art. 48.3 de la Directiva 2004/18, que regula esta materia, no limita de forma sustancial las circunstancias en las que un operador económico puede basarse en las capacidades de otras entidades para probar ante el poder adjudicador que cuenta con la capacidad tecnológica y/o profesional necesaria para ejecutar un contrato público determinado; añadiendo que la naturaleza jurídica de los vínculos entre el operador económico y la tercera entidad es irrelevante, pero el operador económico deberá poder probar ante el poder adjudicador que tiene efectivamente a su disposición todos los medios para dar cumplimiento al contrato; todo ello sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la naturaleza y del objeto del contrato cuya ejecución se requiere. Y considera que no se pueden establecer, en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, normas o requisitos específicos referentes a si los licitadores pueden basarse en las capacidades de otras entidades y, en su caso, sobre cómo hacerlo.*

*El Abogado General también admite que se utilice como criterio interpretativo la Directiva 24/2014, aún no traspuesta, si no contradice la traspuesta; el art. 63 de la Directiva 24/2014 (más restrictivo que la traspuesta por el Derecho español vigente, y, por tanto, no aplicable sino como guía interpretativa) señala:*

*“Artículo 63. Recurso a las capacidades de otras entidades:*



*1. Con respecto a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera establecidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 58, apartado 3, y a los criterios relativos a la capacidad técnica y profesional establecidos de conformidad con el artículo 58, apartado 4, un operador económico podrá, cuando proceda y en relación con un contrato determinado, recurrir a las capacidades de otras entidades, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas. No obstante, con respecto a los criterios relativos a los títulos de estudios y profesionales que se indican en el anexo XII, parte II, letra f), o a la experiencia profesional pertinente, los operadores económicos únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades. Cuando un operador económico desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios, por ejemplo, mediante la presentación del compromiso de dichas entidades a tal efecto.*

*El poder adjudicador comprobará, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 60 y 61, si las entidades a cuya capacidad tiene intención de recurrir el operador económico cumplen los criterios de selección pertinentes y si existen motivos de exclusión con arreglo al artículo 57. El poder adjudicador exigirá al operador económico que sustituya a una entidad si esta no cumple alguno de los criterios de selección pertinentes o si se le aplica algún motivo de exclusión obligatoria. El poder adjudicador podrá exigir o el Estado miembro podrá exigir a este que requiera al operador económico que sustituya a una entidad que haya incurrido en algún motivo de exclusión no obligatoria.”*

*Pues bien, partiendo de lo expuesto, en nuestro caso observamos que la licitadora presenta la experiencia de una empresa participada íntegramente por ella, lo que, por una parte, permite “levantar el velo” de sus diversas personalidades jurídicas. Pero, además, se observa que no se trata de que la empresa a cuya capacidad se acude vaya a prestar el servicio, sino que pone sus medios a disposición de la licitadora, mediante un compromiso al efecto (como permite el art. 63 transcrito), y de modo que, según resulta del expediente, el personal técnico que ofrece la licitadora acredita su experiencia precisamente en trabajos realizados para tal empresa a cuya solvencia se acude. Lo que entendemos cumplimenta la finalidad perseguida por la norma aplicable (la Directiva de 2004, menos explícitamente restrictiva que la de 2014, y nuestro art. 63 TRLCSP) de*



*garantizar que la capacidad acreditada por la experiencia se va a poner al servicio de la ejecución del concreto contrato al que se licita.*

*Por lo que entendemos que, en el caso que nos ocupa, y por las circunstancias reseñadas, la solvencia de la adjudicataria está debidamente integrada con medios ajenos”.*

*f). Los criterios expuestos son los que recoge la nueva Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto ha sido recientemente aprobado por el Parlamento, cuyo artículo 75.2 determina:*

*“2. Cuando una empresa desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios mediante la presentación a tal efecto del compromiso por escrito de dichas entidades.*

*El compromiso a que se refiere el párrafo anterior se presentará por el licitador que hubiera presentado **la mejor oferta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145**, previo requerimiento cumplimentado de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 148, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 140.*

*...”.*

*Por otra parte, prevé en su artículo 140.1, c) y 3, párrafo primero, lo siguiente:*

*“c) En los casos en que el empresario recurra a la solvencia y medios de otras empresas de conformidad con el artículo 75 de la presente Ley, cada una de ellas también deberá presentar una declaración responsable en la que figure la información pertinente para estos casos con arreglo al formulario normalizado del documento europeo único de contratación a que se refiere el artículo siguiente.*

*La presentación del compromiso a que se refiere el apartado 2 del artículo 75 se realizará de conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero del presente artículo.*

*(...)*

*3. El órgano o la mesa de contratación podrán pedir a los candidatos o licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, **cuando consideren que existen dudas razonables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración,***



*cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato”.*

*Y su artículo 148.2 determina lo siguiente:*

*“2. Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios **correspondientes** requerirán al licitador que haya presentado **la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145** para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, **tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra**, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo;...”*

*f). Por las razones y criterios expuestos, concluimos que:*

*-Todo licitador tiene derecho a integrar su solvencia con medios de otras entidades.*

*-Corresponde al licitador que acude a los medios de terceros para integrar su solvencia la libertad de escoger, por un lado, qué tipo de relación jurídica va a establecer con las otras entidades cuya capacidad invoca a efectos de la ejecución de ese contrato y, por otro, qué medio de prueba va a aportar para demostrar la existencia de esos vínculos, uno de los cuales es el compromiso suscrito por los terceros titulares de los medios.*

*-los poderes adjudicadores no pueden, en principio, imponer condiciones expresas que puedan obstaculizar el ejercicio del derecho de cualquier operador económico a basarse en las capacidades de otras entidades, en particular, señalando por adelantado las modalidades concretas conforme a las cuales pueden ser invocadas las capacidades de esas otras entidades.*

*-No se establece en ningún sitio que el licitador deba ejecutar necesariamente una parte de la prestación del contrato con medios propios que no sean de tercero, entre otras razones, porque para el órgano de contratación, los medios de terceros a disposición del licitador son medios propios del mismo. En su caso, tal exigencia debe establecerse previamente en los Pliegos del contrato.*



*-Una cosa es la solvencia, sea la propia o la de los terceros, cuya existencia debe existir a la fecha límite de presentación de proposiciones, y otra muy distinta la acreditación por el licitador de que dispondrá de esos medios de terceros, que ha de acreditarse antes de la adjudicación por el propuesto como adjudicatario.*

*g). Todo lo anterior se corresponde con lo determinado en el Código Europeo de Buenas Prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos Públicos, de 25 de junio de 2008, facilidad de acceso que, a su vez, se pretende en la nueva Ley de Contratos del Sector Público.*

*En nuestro caso, el licitador ha actuado correctamente con sujeción plena a la normativa aplicable al caso.*

*(...)*

*En fin, ha aportado compromiso de las entidades que integran su solvencia que acreditan que ponen efectivamente a su disposición los medios de las mismas para la ejecución del contrato”.*

Pues bien, aplicada esa doctrina a nuestro caso, es evidente que la licitadora recurrente tiene un auténtico derecho a integrar su solvencia y capacidades con medios externos, en este caso, pertenecientes a una empresa del grupo propio al que pertenece. Por tanto, desde este ángulo, no cabe negar a la recurrente que puede integrar su solvencia técnica en lo relativo a los medios o sistemas a emplear para llevar a cabo el control de la gestión de la calidad o de gestión medioambiental en la ejecución de la prestación objeto del contrato. En consecuencia, no compartimos el criterio del órgano de contratación de que al ser el requisito de solvencia técnica exigido el que la licitadora tenga instalado un sistema de gestión medioambiental o de la calidad que cumpla el sistema de normas que determina, no cabe que pueda acudir a los sistemas de un tercero, ya que quien tiene que tenerlos instalados es la licitadora. Todo licitador tiene derecho a integrar su solvencia acudiendo a las capacidades, solvencias y medios de un tercero, máxime, si ese tercero es una empresa integrada en el mismo grupo empresarial o, incluso, su sociedad dominante. A este respecto, basta con citar el artículo 79.3 de la LCSP, que determina lo siguiente:



*“En el supuesto de personas jurídicas pertenecientes a un grupo de sociedades, y a efectos de la valoración de su solvencia económica, financiera, técnica o profesional, se podrá tener en cuenta a las sociedades pertenecientes al grupo, siempre y cuando la persona jurídica en cuestión acredite que tendrá efectivamente a su disposición, durante el plazo a que se refiere el apartado 2 del artículo 82, los medios de dichas sociedades necesarios para la ejecución de los contratos”.*

Debe aceptarse, por tanto, que, si para la clasificación de una empresa y valorar su solvencia puede tenerse en cuenta a las empresas del grupo, cumpliendo los demás requisitos establecidos, debe aceptarse esa misma posibilidad para acreditar la solvencia de una licitadora mediante la integración de su solvencia con las capacidades, solvencias y medios de otras sociedades del mismo grupo, siempre que se cumplan, además, los requisitos establecidos por la norma.

**Sexto.** A continuación, procederemos a examinar la cuestión de fondo relativa a la posibilidad de integrar con medios de un tercero, en especial, de otra empresa del mismo grupo, la solvencia necesaria sobre disponibilidad de las capacidades y medios necesarios para la gestión medioambiental y de la calidad por parte de la licitadora recurrente con relación a la prestación objeto del contrato.

Como anticipo, debemos advertir que en el caso de la integración de medios con los de otra empresa del mismo grupo, en puridad no puede hablarse de medios de terceros, como resulta del más arriba transcrito artículo 79.3 de la LCSP, ya la norma aparece no considerar terceros, al menos a efectos de clasificación, a las empresas del mismo grupo, sin duda sobre la base de unidad de voluntad y pertenencia, pues permite clasificar a una empresa del grupo teniendo en cuentas los medios, capacidades y solvencia de las demás empresas del grupo.

La LCSP en los artículos 93 y 94 regula la acreditación de determinadas medidas para garantizar la adecuada gestión de la calidad y medioambiental, disponiendo:

En relación con las normas de garantía de calidad el artículo 93:

*“1. En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de*



*garantías de calidad, en particular en materia de accesibilidad para personas con discapacidad, deberán hacer referencia a los sistemas de aseguramiento de la calidad basados en la serie de normas en la materia, certificados por organismos conformes a las normas europeas relativas a la certificación.*

*2. Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios.”*

Asimismo, en relación con el cumplimiento de normas de gestión medioambiental, el artículo 94, establece:

*“1. En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental, harán referencia al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea, o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) n.º 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.*

*2. Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presente el licitador, y, en particular, una descripción de las medidas de gestión medioambiental ejecutadas, siempre que el licitador demuestre que dichas medidas son equivalentes a las exigidas con arreglo al sistema o norma de gestión medioambiental aplicable.”*

Los artículos 93 y 94 de la LCSP tratan los medios de prueba de la solvencia cuando el PCAP establece, entre los supuestos contemplados en los artículos 88 al 91 de la LCSP, referidos a la calidad de la gestión o la gestión medioambiental. Particularmente, en el caso de este recurso, siendo el contrato que se pretende celebrar un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, los medios de solvencia previstos en el PCAP



debían ser los previstos en el artículo 90 de la LCSP, entre los que se encuentran medios relacionados con la calidad y la gestión medioambiental. Así: b) Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad; c) Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa; d) Cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, un control efectuado por el órgano de contratación o, en nombre de este, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, siempre que medie acuerdo de dicho organismo. El control versará sobre la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de la calidad; y, la letra f) En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.

Bajo esta regulación, el recurso y el informe del órgano de contratación sobre el recurso suscitan respectivamente la posibilidad o no de que los certificados de calidad y de gestión medioambiental sean susceptibles de ser aportados por terceros, como una empresa del grupo de empresas al que pertenece la licitadora, considerando estos certificados como una cualidad personalísima o no de la empresa que formula la oferta.

El Tribunal se ha pronunciado sobre esta cuestión en varias resoluciones aplicando el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (resolución nº 515/2018, de 1 de junio o la resolución nº 668/2018, de 12 de julio) y la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, (Resolución 760/2018, 19 de octubre)

Entre las resoluciones más recientes conviene traer a ésta los argumentos que se expuestos en la Resolución nº 713/2018, de 27 de julio:

*“(...) el criterio de que los certificados de cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental eran inherentes a la organización de la persona jurídica que los poseía, es decir, eran personalísimos, por lo que no se podían transferir o ceder, de lo que se seguía que no se podían acumular entre empresas*



*integrantes de una UTE, ni entre empresas de un mismo grupo empresarial ,ni utilizarse en el ejercicio del derecho de toda empresa de integrar su solvencia con los medios externos de un tercero.*

*El citado criterio ha sido corregido por este Tribunal, al menos, por el momento, en parte, en los asuntos concretos resueltos, en la Resolución nº 334 del Recurso 217/2018, antes citada, y en la Resolución nº 627, de 29 de junio de 2018, del Rec. nº 494/2018. En esta última, sobre el aspecto de la acumulación o integración de la solvencia entre miembros de una UTE o de un licitador con los medios y capacidades de un tercero, dijimos lo siguiente*

*“Con independencia de lo anterior, y aunque fuese admisible la exigencia de dicho certificado, es indudable que legalmente no solo es admisible sino preceptiva la acumulación de la solvencia de las empresas integrantes de la UTE licitadora por expresa determinación legal, sin excepción alguna. El artículo 24.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sobre solvencia de las UTEs, determina que:*

*“1. En las uniones temporales de empresarios cada uno de los que la componen deberá acreditar su capacidad y solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 de este Reglamento, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma, sin perjuicio de lo que para la clasificación se establece en el artículo 52 de este Reglamento.”*

*Este precepto es, hoy en día, una variante de la integración de solvencia con medios ajenos que autorizan las Directivas Comunitarias y el TRLCSP, con la única particularidad de que en la UTE se produce una colaboración entre las empresas que las lleva a participar en el procedimiento a través de una figura colaborativa, mientras que en la integración de la solvencia con medios ajenos, la colaboradora prestadora de medios externos no participa directamente en la relación contractual con el ente adjudicador; pero ambas son formas o mecanismos legales de completar los medios necesarios para que las empresas puedan participar en una licitación determinada y obtener la adjudicación del contrato, incrementando la concurrencia y la competencia.*



*Pues bien, la norma reglamentaria citada determina que las capacidades técnicas y la solvencia de las empresas integrantes de la UTE se acumulan para determinar la de la UTE y si cumple o no los niveles de solvencia exigidos. Por tanto, si el propio texto reglamentario impone esa acumulación para determinar la solvencia de la UTE, que es una figura empresarial asociativa temporal normalmente limitada a un contrato, no apreciamos qué puede impedir que la solvencia o capacidad técnica acreditada por una de las integrante de la UTE no sirva para justificar la solvencia de ésta, y se exija además esa misma capacidad técnica a la otra miembro de la UTE, lo que excluye per se la idea de acumulación para determinar la solvencia de la UTE mermando la eficacia de este instrumento de colaboración empresarial y, por ello, restringiendo la competencia.*

*Tampoco podemos entender por qué se afirma que el poseer una determinada certificación acreditativa del cumplimiento de unas determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental por su titular en las prestaciones que ejecute, no se pueda aplicar a otra prestación que se realice conjuntamente por los agrupados en la UTE, ni qué pueda impedir que los métodos, controles, prácticas, etc. aplicados por la empresa que posee ese certificado acreditativo de una determinada forma de realizar sus prestaciones de servicio no se puedan aplicar a la prestación realizada conjuntamente por los integrantes de la UTE, si la poseedora de la certificación aplica sus métodos y sistemas de medidas para asegurar la calidad de la prestación contratada, o en este caso, para alcanzar los niveles adecuados de seguridad y salud en la ejecución de la prestación contratada.*

*En fin, si los artículos 80 y 81 del TRLCSP admiten que los empresarios puedan acreditar que cumplen determinadas normas de garantía de la calidad sin poseer los certificados exigidos mediante pruebas de medidas equivalentes, hemos de entender que una prueba de medidas equivalentes puede ser la acumulación de solvencias ordenada reglamentariamente para el caso de las UTES, de forma que la acreditación del cumplimiento de las normas determinadas puede hacerse aplicando los métodos de control de la integrante de la UTE que posee el certificado a la realización de toda la prestación, lo que equivale a medida equivalente o prueba de medida equivalente; es decir, nada impide que, en nuestro caso, el control de seguridad y salud en la realización de los trabajos, se asuma por la empresa miembro de la UTE que sí posee el certificado, y aplique sus sistemas, normas y métodos certificados al total de la prestación, aunque*



*ella no la realice materialmente por sí o solo la realice en parte. Así, por otra parte, suele funcionar en la ejecución de obras, en las que el estudio de seguridad y salud o el estudio básico de seguridad y salud forma parte del proyecto y el coste de su ejecución suele ser proporcionalmente reducido respecto del global del proyecto, y cuya coordinación corresponde a los mismos profesionales que se encargan de la dirección y supervisión de la ejecución de la obra.*

*Pues bien, en nuestro caso, no vemos razón alguna para negar la posibilidad de la acumulación determinada reglamentariamente de las capacidades y medios de solvencia de la empresas integrantes de la UTE para determinar la solvencia de esta, ni tampoco para afirmar que las prácticas, métodos, reglas y normas establecidas por una empresa miembro de la UTE para conseguir la seguridad y salud en la ejecución de la prestación del contrato sean circunstancias personalísimas propias de ellas no trasladables a otras o, más en concreto, a las prestaciones realizadas conjuntamente por ellas, pues si se trata de métodos, controles, prácticas, reglas, etc. para conseguir, en este caso, los niveles adecuados de seguridad y salud en la realización de la prestación, no vemos por qué si la empresa que posee el certificado los aplica a sus propias prestaciones, no los puede aplicar a la prestación realizada conjuntamente con otra empresa integrante de la UTE, ya se realice la prestación conjuntamente ya se realice por la otra empresa, limitándose la poseedora de la certificación exigida precisamente a asegurar el cumplimiento de la normas de seguridad y salud exigidas en la ejecución de las prestaciones del contrato.*

*En fin, y como ha razonado este Tribunal en ocasiones anteriores, si se admite la integración de la solvencia con medios externos, con mayor motivo deberán sumarse las capacidades de las sociedades que se comprometen a la ejecución en UTE. La participación en la licitación y la presentación de este recurso puede considerarse como compromiso suficiente de que Germania dispondrá de tal solvencia y medios durante la ejecución del contrato.”*

*Noveno. Los criterios antes expuestos son aplicables al caso presente.*

*En primer lugar, observamos que el PCAP admite en su cláusula 13ª la integración de la solvencia con los medios de tercero, y en su Anexo I, apartado 13º, concreta los requisitos de solvencia exigidos, que refiere exclusivamente al requisito de solvencia*



consistente en: “Una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos cinco años que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos, siendo el requisito mínimo que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior a 479.931,46 € (70% de la anualidad media del contrato)”. Es decir, el requisito de solvencia exigido es uno de los que se contiene en el artículo 78 del TRLCSP, y es haber ejecutado un número de servicios o trabajos similares por importe igual o superior al que reseña en el plazo máximo indicado. Es cierto que, también, ese apartado cita que “El cumplimiento de las normas de garantía de calidad se acreditará mediante la presentación de Certificado actualizado acreditativo de cumplimiento de las normas de garantía de calidad referente al objeto de este contrato o de análoga naturaleza, certificada en UNE ISO: 9001:2008 o sus actualizaciones u otra equivalente...”, pero, si se observa bien, se aprecia que se exige un certificado que acredite el cumplimiento de unas normas de garantía de la calidad, aspecto este que no es un requisito de solvencia de los establecidos de forma limitativa en el artículo 78 del TRLCSP para los contratos de servicios, ni siquiera menciona dicho apartado del anexo I del PCAP aspectos concretos relativos a medidas adoptadas por los licitadores o medios de control de la calidad o personal responsable del control de calidad, que sí establecen como requisito de solvencia en el precepto legal citado.

Por otra parte, en el Anexo III del PCAP, relativo a Instrucciones para cumplimentar el DEUC, en su Parte IV, relativa a criterios de selección, incluye en su apartado C) los requisitos de solvencia técnica, entre lo que no menciona los certificados del cumplimiento de normas garantía de la calidad, ya que los incluye en su apartado D).

De lo anterior resulta que nuevamente en el PCAP de esta licitación y contrato no se trata a tales certificados como requisito de solvencia técnica, sino como medio de acreditación de una concreta solvencia que no especifica el propio Pliego, lo que nos lleva a considerar, como ya dijimos en la Resolución del Recurso 217/2018, más arriba citada, que: Los certificados de cumplimiento de determinadas normas de garantía de calidad o de gestión medio ambiental por sí mismos solo sirven como medio de acreditación del cumplimiento de las normas correspondientes, pero no constituyen medio sustantivo material de determinada solvencia técnica. El medio de solvencia técnica ha de ser uno de los establecidos en el artículo 78 (para el caso de contratos de servicios), ya sea el disponer de unidades técnicas o personal técnico encargado del control de calidad,



*medidas empleadas para garantizar la calidad, un control sobre medidas de control de la calidad, indicación de medidas de gestión medio ambiental que el empresario se propone ejecutar, experiencia o fiabilidad del empresario por someter su actividad a determinadas normas de control de calidad o de gestión medio ambiental. Y por su parte, el certificado lo que debe es acreditar el correspondiente y concreto medio de solvencia indicado en el PCAP, pero que por sí solo no es medio de una solvencia no determinada.*

*En nuestro caso, el certificado incluido entre los medios de solvencia técnica en el PCAP del contrato licitado no está entre los enumerados en el TRLCSP, artículo 78, para los contratos de servicios, como medio de solvencia técnica; pero es que, además, no cumple los requisitos para ser medio de solvencia, ya que no acredita un medio específico de solvencia técnica de entre los enumerados en el TRLCSP. Y nos lleva a concluir, como ya dijimos en la Resolución nº 1090 del Recurso 810/2017, que:*

*“... esas mismas circunstancias concurren en parte en nuestro caso. Se exige la acreditación del cumplimiento de normas de garantía de la calidad, sin determinar previamente como medio de solvencia, la exigencia de observación de unas concretas o determinadas normas de garantía de la calidad, o la adopción de medidas de control de la calidad, de garantía de dicho control o la existencia de personal responsable del control de la calidad o de gestión medioambiental, sino que se limita a especificar los certificados que exige para acreditar algo que no concreta. Por ello, no sabemos si su exigencia es proporcional y adecuada al objeto del contrato, ni cuáles son las normas equivalentes, ni tampoco qué medidas equivalentes de garantía de la calidad o de gestión medioambiental pueden probar los empresarios para acreditar que tienen la solvencia exigida, pero que no se concreta. Lo anterior determina que debemos considerar ilegal la exigencia de unos determinados certificados para acreditar el cumplimiento de una norma de garantía de la calidad o de gestión medioambiental que no son determinadas en el propio PCAP, ni acreditan algo que previamente no ha determinado el pliego y debió hacerlo, que es concretar los específicos medios de solvencia técnica que debían ser acreditados mediante los certificados de acreditación del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, u otros equivalentes o por las pruebas de mediadas equivalentes por los empresarios, como autoriza el TRLCSP, lo que es un derecho de los empresarios licitadores”. No obstante, lo anterior, lo cierto es que la recurrente no impugna esa exigencia de certificados en esos términos, sino solo el*

*acto que niega la posibilidad de que el operador licitador pueda integrar su solvencia con, entre otros medios y capacidades de un tercero, los que se acreditan con el certificado ISO 9001 que posee, de que cumple determinadas normas de garantía de la calidad.*

*En segundo lugar, suponiendo que fuese admisible legalmente exigir el certificado que nos ocupa como requisito de solvencia técnica per se, y no solo como lo que es, un medio de acreditación de determinada solvencia, observamos que el PCAP, en su Anexo I, admite el certificado que cita o sus actualizaciones, u otros equivalentes, pero omite la posibilidad de pruebas de medidas equivalentes, como admite el artículo 80.2 del TRLCSP, y, precisamente, pruebas de medidas equivalentes son las que más arriba hemos reseñado como requisitos aceptados por el TRLCSP para acreditar la solvencia técnica en los contratos de servicios, como son el personal responsable del control de la calidad y las medidas adoptadas de control de la calidad, que es lo que realmente debería haberse exigido acreditar.*

*En fin, si los artículos 80 y 81 del TRLCSP admiten que los empresarios puedan acreditar que cumplen niveles de garantía de la calidad equivalentes sin poseer los certificados exigidos mediante pruebas de medidas equivalentes, hemos de entender que pruebas de medidas equivalentes puede serlo, bien la acumulación de solvencias ordenada reglamentariamente para el caso de las UTEs, bien la integración de la solvencia del licitador con los medios y capacidades de un tercero, de forma que la acreditación del cumplimiento de las medidas equivalentes puede hacerse aplicando los métodos de control de la integrante de la UTE o del tercero que posee el certificado a la realización de toda la prestación, lo que equivale a medida equivalente o prueba de medida equivalente; es decir, nada impide que, en nuestro caso, el control de garantía de la calidad en la realización de los trabajos se asuma por la empresa miembro de la UTE o por el tercero que sí posee el certificado, y aplique sus sistemas, normas y métodos, medios y personal certificados al total de la prestación, aunque ella no la realice materialmente por sí, o solo la realice en parte.*

*Y en tercer lugar, negamos el carácter inherente o personalísimo del certificado respecto del titular que lo posee, pues como se ha expuesto más arriba, si los sistemas de control de calidad se concretan en la aplicación de medidas, métodos, controles, prácticas, reglas, comprobaciones, empleo de ciertos medios y de recursos humanos cualificados*



*dedicados a ese fin, etc. para conseguir, en este caso, los niveles adecuados de garantía de la calidad ante el usuario o cliente de los servicios en la realización de la prestación, no vemos por qué si la empresa que posee el certificado los aplica a sus propias prestaciones, no los pueda aplicar a la prestación realizada conjuntamente con otra empresa, bien una integrante de una UTE, bien con el licitador individual, ya se realice la prestación conjuntamente ya se realice por la otra empresa, limitándose la poseedora de la certificación exigida precisamente a asegurar el cumplimiento de un estándar de nivel de calidad exigido en la ejecución de las prestaciones del contrato. En fin, dos razones legales nos llevan a esa conclusión que niega el carácter personalísimo o inherente a la propia organización de la titular del certificado, de lo acreditado por los certificados que nos ocupan. La primera es que el propio artículo 78, c) del TRLCSP admite que el requisito de solvencia consistente en “Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquéllos encargados del control de calidad”, pueden estar o no integradas en la empresa, que se refiere a las unidades técnicas en que se integra el personal técnico, en especial, el encargado del control de calidad. Por tanto, si las unidades técnicas o su personal, en especial, los encargados del control de la calidad, pueden o no estar integradas en la empresa licitadora, no cabe sostener que el derecho a la integración de la solvencia propia con los medios y capacidades de otras empresas terceras no se extiende a las capacidades, medios, medidas, etc., que integran el sistema de control de garantía de la calidad acreditado mediante un certificado del que es titular la misma, porque es personalísimo y no cedible al licitador o no aplicable a una prestación a realizar por uno con su medios y con los del tercero, cuando la propia norma lo admite. Y la segunda es que el TRLCSP sí cita, en su artículo 77, f), entre los requisitos exigibles de solvencia técnica en el contrato de suministro: “f) Certificados expedidos por los institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad de productos perfectamente detallada mediante referencias a determinadas especificaciones o normas”. Pero este mismo requisito no es exigible, pues no se menciona, para el contrato de servicios, en el artículo 78. Esta última determinación se corresponde con lo especificado en el artículo 56.1 de la Directiva 2014/24/UE, que prevé:*

*“La adjudicación de los contratos se realizará basándose en criterios establecidos de conformidad con los artículos 67 a 69, siempre que el poder adjudicador haya comprobado, de conformidad con los artículos 59 a 61, que se cumplen todas las condiciones siguientes:*

*[...]*

*b) que la oferta haya sido presentada por un licitador que no esté excluido de conformidad con el artículo 57 y que cumpla los criterios de selección establecidos por el poder adjudicador de conformidad con el artículo 58 y, cuando sean aplicables, las normas y los criterios no discriminatorios contemplados en el artículo 65.”*

*Los criterios de selección son, pues, los del artículo 58 Directiva 2014/24/UE, dentro de los cuales se comprende la denominada “capacidad técnica y profesional”, regulada en el párrafo 4 de dicho precepto; ninguna remisión hace el legislador comunitario a los certificados del artículo 62 de dicha Directiva, evidenciando así que éstos carecen de sustantividad propia y que no son sino medios con los que los poderes adjudicadores pueden concretar el cumplimiento de los requisitos de capacidad técnica cuyos medios de acreditación se detallan en la Parte II del Anexo XII de dicha Directiva, en particular, en sus apartados c), d), e), g), i), y k) ii: Medios para acreditar la capacidad técnica de los operadores económicos contemplada en el artículo 58:*

*[...]*

*c) descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el operador económico para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de su empresa;*

*d) indicación de los sistemas de gestión de la cadena de suministro y de seguimiento que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato;*

*e) cuando los productos o servicios que se vayan a suministrar sean complejos o si, excepcionalmente, deben responder a un fin particular, mediante un control realizado por el poder adjudicador o, en su nombre, por un organismo oficial competente del país en el que esté establecido el proveedor o el prestador de servicios, siempre que medie acuerdo de dicho organismo; este control versará sobre la capacidad de producción del proveedor o sobre la capacidad técnica del prestador de los servicios y, si fuere necesario, sobre los*



*medios de estudio y de investigación con que cuenta, así como sobre las medidas que adopte para controlar la calidad;*

*[...]*

*g) indicación de las medidas de gestión medioambiental que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato;*

*[...]*

*i) declaración sobre la maquinaria, el material y el equipo técnico del que dispondrá el prestador de servicios o el contratista para ejecutar el contrato;*

*[...]*

*k) en lo referente a los productos que se deban suministrar:*

*[...]*

*ii) presentando certificados expedidos por institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad de productos perfectamente detallada mediante referencias a determinadas especificaciones o normas técnicas.”*

*Esos certificados, por tanto, solo parecen admisibles en los contratos de suministro, pero no en los de servicios, lo que parece implicar que dichas certificaciones sí son inherentes al producto al que se refieren, pues acreditan su calidad, pero no respecto de sistemas de control de la calidad en la prestación de servicios, que son simplemente un sistema metodológico y práctico aplicable a prestaciones diversas consistentes en un hacer.*

*En consecuencia, excluido el carácter personalísimo de los certificados que nos ocupan, hemos de concluir que aquéllos no son inherentes a la organización de su poseedor, por lo que no cabe negar que el derecho a la integración de la solvencia del licitador con medios y capacidades de terceros, mientras no se establezcan limitaciones o restricciones legales específicas en el PCAP, sí se extiende a las capacidades y recursos o medios que se ponen de manifiesto con la posesión del certificado ISO 9001-2008 o actualizaciones o equivalentes, que, por tanto, son susceptibles de integrar la solvencia técnica del licitador que ejerce ese su derecho de integración.*



*A este respecto, la recurrente invoca el certificado otorgado a favor de una sociedad mercantil denominada “CENTRO DE LA TERCERA EDAD SAN BARTOLOMÉ, S.L. para la prestación de servicios geriátricos, aportando al mismo tiempo un compromiso otorgado por quienes dicen ser sus administradores mancomunados (uno de los cuales, por cierto, es la firmante del presente recurso especial), en el que se lee, entre otros extremos:*

*<<Que “CENTRO TERCERA EDAD SAN BARTOLOMÉ S.L.” se compromete formalmente a poner a disposición de la entidad “CENTENARI SALUD S.L.” todos los medios personales y materiales con los que cuenta, justificativos de su solvencia económica, técnica, financiera y profesional, con el fin de que se adscriban a la ejecución del Contrato de servicios GESTIÓN INTEGRAL DEL CENTRO DE DÍA PARA PERSONAS MAYORES DEPENDIENTES “ARNICHES” [“ALQUERÍA LA PURÍSIMA” en el recurso 447/2018] durante todo el período de duración de dicho contrato.>>*

*A juicio de este Tribunal, la licitadora recurrente ha hecho un empleo correcto de su derecho a integrar su solvencia técnica con la de un tercero, y se ha acreditado el compromiso de éste sobre la puesta a disposición de aquél de sus recursos, medios y capacidades durante toda la ejecución del contrato, en cuanto no infringe norma alguna sobre el requisito de solvencia técnica exigida, su acreditación y su integración con medios externos”*

El criterio de la Resolución transcrita es plenamente aplicable al supuesto objeto de este recurso en que el PCAP, como se ha señalado, exige que los ofertantes deberán tener implantado un sistema de Gestión de Calidad conforme a la Norma UNE EN ISO-9001 o equivalente y un sistema de Gestión Medioambiental conforme a la Norma UNE EN ISO-14001 o equivalente, sin establecer limitación alguna a que este sistema sea exclusivamente exigible a la licitadora y no pueda ser integrado por terceros tal y como ocurre en la oferta de la recurrente.

Parece que el propio órgano de contratación comparte ese criterio en la medida que en trámite de subsanación requiere a la recurrente para que aporte los correspondientes certificados a su nombre o acredite que pertenece al grupo empresarial de CLECE, que es la titular de los certificados aportados. No obstante, lo que en cumplimiento de dicho



requerimiento ha acreditado la recurrente es que pertenece al mismo grupo al que pertenece CLECE, que es ACS.

Por tanto, hemos de admitir que cabe integrar los requisitos de solvencia en materia de gestión de la calidad o de gestión medioambiental acudiendo a los medios, capacidades y certificaciones de un tercero, que en la Resolución recurrida niega la mesa de contratación.

**Séptimo.** No obstante lo expuesto hasta el momento, es lo cierto que los requisitos, los concretos medios, de solvencia técnica referidos a la gestión medioambiental o de la calidad no se exigen solo tal cual sino condicionados a que cumplan determinadas normas que acreditan los certificados exigidos. Por ello, no se trata solo de disponer de los medios de solvencia concretos exigidos o de haber adoptado las medidas de gestión exigidas, sino además que se acredite que se ajustan a dichas normas. Ello se acredita ordinariamente por los certificados exigidos, pero solo respecto de la empresa auditada y certificada, lo que nos lleva a que la integración de la solvencia de la licitadora no se pueda realizar mediante la mera yuxtaposición de los certificados a la solvencia técnica de la recurrente que integra su solvencia con ellos, ya que es necesario acreditar o comprobar que el sistema de gestión medioambiental o de la calidad del tercero es aplicable a la recurrente o, mejor dicho, a su actividad en relación con el objeto del contrato, e indicar cómo se aplicará a la estructura y actividad de ésta por parte de aquélla en la ejecución de la concreta prestación objeto del contrato licitado. Pues bien, eso es posible mediante el sistema alternativo de acreditación del cumplimiento de determinadas normas de gestión medioambiental o de la calidad que prevén los artículos 93 y 94 de la LCSP, que es a través de la prueba de medidas equivalentes.

Sobre ese aspecto nos hemos pronunciado en esta misma fecha este Tribunal ha dictado Resolución nº 624/2019 (Recurso 344/2019), en la que se determina lo siguiente:

*“Por otra parte, en especial ello es así (carácter no personalísimo del certificado) porque la norma, a falta del certificado exigido o equivalente, admite la prueba de medidas equivalentes, y una prueba de medidas equivalentes puede serlo la aplicación por una empresa de todo su sistema de gestión medioambiental o de la calidad, que cumpla un determinado sistema de normas de gestión medioambiental o de la calidad, para asegurarla y aplicarla en la realización de toda la prestación contratada a la que licite en*



*compromiso de UTE con otra empresa, más aun si pertenecen al mismo grupo, siempre que la prueba ofrecida y su sistema de control de la calidad o de gestión medioambiental se ajusten a las normas exigidas o sean equivalentes y las prestaciones a realizar por cada miembro de la UTE estén comprendidas en el sistema de control establecido por la empresa que tiene acreditado el cumplimiento de las normas requeridas, y demuestre al órgano de contratación que sus medidas de control se pueden y se van a aplicar a la ejecución de la parte de la prestación por la otra miembro de la UTE.*

*Aplicado lo expuesto a la cuestión que se plantea en nuestro caso, observamos que la mesa de contratación, por el simple hecho de que en el DEUC de una las dos empresas licitadoras en UTE, DISPAL ASTUR, S.A., perteneciente como la otra miembro de la UTE, SAYTEL SERVICIOS INFORMÁTICOS, S. A, al GRUPO SEIDOR, S.A., declara que no posee los certificados de acreditación del cumplimiento de determinadas normas de gestión medioambiental o de la calidad, las excluye sin más consideraciones y sin ofrecer trámite de subsanación. Puede ocurrir que la empresa DISPAL ASTUR sí tenga implantadas medidas de gestión medioambiental o de gestión de la calidad y sean equivalentes a la acreditación mediante el certificado exigido. También puede ocurrir que ambas licitadores tengan o desarrollen las actividades objeto del contrato de forma integrada y plenamente especializada, y hayan acordado que SAYTEL SERVICIOS INFORMÁTICOS controle y verifique a través de sus sistemas de gestión medioambiental y de gestión de la calidad la total prestación a realizar por la UTE en la ejecución del contrato y ofrezcan pruebas de que la aplicación de su sistema de control a la total prestación será eficaz y adecuada y sirva como prueba de medidas equivalentes. Es decir, que la acumulación de las respectivas solvencias determinada en el artículo 24 del RGLCAP es, en el caso concreto, posible y, por ello una prueba de medidas equivalentes.*

*Así pues, atendida la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión formulada, procede la estimación del recurso, si bien limitándolo a declarar la nulidad del acto por el que la mesa excluyó a la UTE DISPAL- SAYTEL porque aquélla declaró no poseer los certificados de gestión medioambiental y de gestión de la calidad, y ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a dicho acto para que la mesa ofrezca trámite de subsanación en los términos y con el fin indicados en el párrafo anterior”.*



Ese criterio es aplicable en nuestro caso, de forma que cabe que la recurrente integre su solvencia técnica con los medios y capacidades de un tercero, en especial, como en este caso en que estamos ante empresas pertenecientes a un mismo grupo, si bien no mediante la mera yuxtaposición de los certificados exigidos a los medios de solvencia técnica de la recurrente, sino acreditando que la concreta prestación a realizar por, en su caso, la recurrente en la ejecución va a ser objeto del sistema de control de gestión medioambiental o de gestión de la calidad de CLECE, y en qué forma, de forma que controle y verifique a través de sus sistemas de gestión medioambiental y de gestión de la calidad la total prestación a realizar por la licitadora en la ejecución del contrato y ofrezcan pruebas de que la aplicación de su sistema de control a la total prestación será eficaz y adecuada y sirva como prueba de medidas equivalentes a las de cumplimiento de las normas a que se refieren los certificados exigidos. Es decir, que la integración de los concretos medios de solvencia y sistemas de CLECE a que se refieren los certificados que posee, con los de la recurrente, es, en este caso concreto, posible y, por ello, que en la ejecución del contrato se cumplirán las normas a que se refieren los certificados, constituyéndose así en una prueba de medidas equivalentes como admiten, alternativamente, los artículos 93 y 94 de la LCSP.

Así pues, atendida la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión formulada, procede la estimación del recurso, si bien limitándolo a declarar la nulidad del acto por el que la mesa excluyó a la recurrente que integró el requisito de tener instalados sendos sistemas de gestión de la calidad y de gestión medioambiental que cumplan los sistemas de normas que determina el PCAP, mediante los sistemas certificados de la empresa CLECE, perteneciente al mismo grupo empresarial, y ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a dicho acto para que la mesa ofrezca trámite de subsanación en los términos y con el fin indicados en el párrafo anterior, sobre prueba de medidas equivalentes, y a resultas, resuelva la mesa lo procedente.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por interpuesto por D. F. J. G. T. ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS, SL (en adelante ATENDE) contra el acuerdo de exclusión



del procedimiento de contratación del servicio de limpieza para el complejo hospitalario FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, tramitado por ésta; Expediente LITC/99/115/2018/0118, anularlo y retrotraer el procedimiento hasta el momento anterior a la exclusión de la recurrente para que se proceda en la forma indicada en los dos últimos párrafos del Fundamento de Derecho Séptimo.

**Segundo.** Levantar la suspensión del acuerdo impugnado, de conformidad con el artículo 47.4 del TRLCSP.

**Tercero.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.